

LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO: ¿MEDITERRANEIZACIÓN DEL NORTE O EUROPEIZACIÓN DEL SUR?

PRESENTACIÓN

“L’union fait la force. Oui, mais la force de qui?”

Alain¹

El acuerdo franco-alemán alcanzado a principios de marzo, sobre la base del cual el Consejo Europeo dio luz verde a la creación de la Unión por el Mediterráneo, supuso un cambio sustancial en la forma y en el contenido de la iniciativa de Nicolás Sarkozy para la puesta en marcha de una Unión Mediterránea.

Durante la campaña electoral y en su discurso de la victoria, el Presidente francés defendió la necesidad de establecer una nueva organización en la cuenca mediterránea formada exclusivamente por los países ribereños. Siguiendo el modelo de la construcción europea, dicha organización tendría que convertirse en un puente entre los países del arco latino de la Unión Europea, el Norte de África y Turquía, en torno al cual se articularía un nuevo partenariado afro-europeo imprescindible, según el mandatario francés, para Europa dentro de la actual “geografía de la globalización”. El rechazo y la desconfianza de muchos países, especialmente de Alemania, hacia este proyecto, percibido como rupturista, excluyente y potencialmente peligroso para la unidad entre los Estados

Iskren Kirilov Todorov es Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática y ex becario de la Fundación FAES.

¹ **Alain:** / Propos I / Bibliothèque de la Pléiade / nrf Gallimard 1956/ p. 666.

miembros de la UE, fueron decisivos para que finalmente esta “criatura francesa” fuese bautizada en la “pila comunitaria”, teniendo como madrina de honor a la Canciller alemana. Las aguas del bautizo se llevaron gran parte de los elementos de la discordia, en particular los criterios de membresía y las relaciones con el entramado político e institucional de la UE y las políticas e instrumentos comunitarios ya existentes para con los países mediterráneos.

Así, lo que iba a ser un golpe de gracia al languidecido Proceso de Barcelona, piedra angular de la cooperación euro-mediterránea desde 1995, se ha convertido en un proyecto de resucitación que intenta encontrar un equilibrio entre la renovación y la continuidad, contando con la participación de todos los países miembros de la UE. Se trata de un cambio positivo, desde el punto de vista de la coherencia y la credibilidad de la acción exterior europea, que debe reforzar política e institucionalmente la Asociación euro-mediterránea.

Para la Unión Europea, sobre todo para sus miembros meridionales, la mayoría de los problemas que afectan de forma directa a su seguridad se originan en la orilla sur del Mediterráneo. El déficit democrático de los regímenes y el insuficiente desarrollo económico en el Norte de África y Oriente Medio, a los que se suman una serie de conflictos endémicos de difícil cuando no imposible solución, constituyen una fuente de tensiones con efectos desestabilizadores para toda la región. Esta situación requiere una atención especial que debe reflejarse en nuevas estrategias y mecanismos de cooperación ideados sobre la base de un enfoque más pragmático, lejos de los discursos grandilocuentes y las propuestas disparatadas de alianzas civilizatorias, que permitan acercar los países de las dos orillas del Mediterráneo. La brecha que separa los países europeos de sus vecinos mediterráneos se ha visto ahondada por la ausencia de reformas, el inmovilismo político de los líderes árabes y la radicalización de los grupos islamistas. Una aproximación más pragmática a los problemas regionales no debe suponer, sin embargo, la renuncia a la promoción de la democracia y la defensa de los derechos humanos sin las cuales la paz y la seguridad en la zona siempre estarán en entredicho.

Este análisis pretende arrojar luz sobre el origen de la iniciativa francesa y su desarrollo en el terreno diplomático, lo que permitirá sacar algunas conclusiones en cuanto a su viabilidad y posibilidades de éxito en el futuro.

FRANCIA Y EL MEDITERRÁNEO

«Le mot "légitime" perd toute espèce de sens quand on l'associe à celui d'"ambition"»

André Frossard²

Sin perjuicio de otras consideraciones, es justo reconocer que desde el discurso pronunciado el 7 de febrero de 2007 en la ciudad portuaria de Tolón³ cuando por primera vez Nicolás Sarkozy, a la sazón candidato a la Presidencia de la República, expuso los puntos principales de lo que sería uno de los pilares de su política exterior –la Unión Mediterránea–, el *Mare Nostrum* ha vuelto a situarse en el centro del debate político en Europa. Tras años de infructuosos intentos de encontrar soluciones a los numerosos y variables problemas en el Norte de África, exacerbados por la situación en el Oriente Próximo, el cansancio y la frustración de la Unión Europea, ensimismada en una profunda reflexión sobre su propio futuro, han cedido paso a un renovado interés hacia el Mediterráneo.

La propuesta de crear una Unión Mediterránea –cuyo artífice es el euroescéptico consejero del Presidente francés, Henri Guaino– respondía a la necesidad de equilibrar los centros de poder dentro de la UE, que se habían visto notablemente alterados tras la reunificación alemana y, sobre todo, como consecuencia del fortalecimiento de la “Mitteleuropa”, auspiciada por Alemania, cuyo peso había aumentado después de las últimas ampliaciones. Un nuevo equilibrio de poder, en torno al eje París-Berlín, exigía la consolidación de la Europa Meridional, bajo el liderazgo de Francia, que tendría una proyección especial y un mayor protagonismo en el Mediterráneo.

² **André Frossard:** *Les Pensées*, Le cherche midi éditeur 1994/ p.155

³ En línea: http://www.sarkozy.fr/press/index.php?mode=cview&press_id=66&cat_id=3&lang=fr

En la escena internacional, especialmente en relación con la política de Estados Unidos, el proyecto de una nueva unión en el Mediterráneo perseguía fragmentar, a largo plazo, el espacio geopolítico, denominado por los norteamericanos Gran Oriente Medio, que va desde Mauritania hasta Afganistán. La política francesa se centraría en la cuenca mediterránea, dejando a los estadounidenses el resto de la región, articulado en torno al eje Arabia Saudita-Irak-Afganistán, incluyendo el problemático enclave iraní. Nicolás Sarkozy, quería revitalizar una comunidad mediterránea, sobre la base de unos valores supuestamente compartidos, aislando a Turquía y los países árabes ribereños del Oriente Medio asiático. En dicha comunidad, Francia, que, recordemos, no apoyó la guerra de Irak, habida cuenta de sus vínculos históricos y su prestigio regional tendría un papel hegemónico que se iría consolidando sobre la base de unas renovadas relaciones con Libia, Egipto, Líbano y Siria, además de un cambio sustancial respecto de la tradición gaullista en la política hacia Israel.

Desde el punto de vista económico, la idea de crear la Unión Mediterránea venía determinada por la necesidad urgente de encontrar una zona de fuerte crecimiento en la cual Francia pudiera integrarse, explotando sus ventajas comparativas, a semejanza de Japón y Alemania que hicieron lo mismo en China y en Europa del Este, respectivamente. Dicho de otra manera, se trataba de una decidida apuesta por la regionalización que permitiese aprovechar las ventajas de la globalización, evitando al mismo tiempo los riesgos que se derivan de la misma. Esta reflexión tiene como punto de partida la teoría de los “*quartiers d'orange*” (gajos de naranja)⁴, según la cual la proximidad geográfica y la complementariedad económica propician la construcción de bloques económicos Norte-Sur sobre la base de sistemas industriales, comerciales y financieros insertados entre dos o tres husos horarios. Tales formaciones son típicas de la era de la globalización, habiendo sido en el siglo pasado más frecuente la aparición de bloques Este-Oeste. A los susodichos ejemplos, hay que añadir también el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México que entró en vigor en 1994.

⁴ **Jean-Luis Guigou:** «La reconnexion des nord et des sud: l'émergence de la région méditerranéenne (ou la théorie des «quartiers d'orange»)», *Géoeconomie*, N°42-Été 2007, p. 55.

El lanzamiento de esta iniciativa hacía recordar el mito de Saturno: Francia se sentía incómoda en la ampliada Unión Europea, cada vez más rebelde e ingobernable, e intentaba cual un Dios griego⁵ devorar a sus propios hijos temerosa de ser destronada por las nuevas alianzas establecidas en el seno de la UE cada vez más inclinada hacia el Este. Haciendo suyas las críticas que los políticos árabes habitualmente dirigen a la Asociación Euromediterránea, en su discurso pronunciado en Tolón, Nicolás Sarkozy dijo que ésta había fracasado debido a que la Unión Europea había dado más prioridad a la integración de los países de Europa Central y Oriental (PECO), lo que había perjudicado a sus socios mediterráneos. Más recientemente, durante su visita a Túnez, el Presidente francés calificó el Proceso de Barcelona de un error porque constituía una continuación del diálogo Norte-Sur establecido tras la descolonización, es decir, sobre la base de una relación no igualitaria en la que uno decide y el otro recibe.

DE LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA A LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

Aun siendo verdad que, tras la caída del Muro de Berlín, las reformas políticas y sociales en los PECO, cuyo horizonte era el ingreso de estos países en el club comunitario, tenían un carácter prioritario para los miembros de la Unión Europea, que además se vio reforzado como consecuencia de las guerras en el territorio de la antigua República Federal de Yugoslavia, y la impotencia de Europa a la hora de impedir el genocidio y la destrucción en las puertas de su casa, el fracaso –yo prefiero hablar de un éxito muy limitado– de la Asociación Euromediterránea creada por la Declaración de Barcelona no puede explicarse solamente con este argumento.

En primer lugar, hay que recordar que la Asociación Euromediterránea es el fruto de un gran pacto europeo por el cual Alemania y los demás países del Norte de Europa se comprometieron a dotar a la Unión de una

⁵ En la mitología romana, Saturno es el equivalente del dios griego Crono.

política común para con los países mediterráneos de la orilla sur, a cambio de obtener el apoyo de sus socios para la reconstrucción de los países europeos situados en el Centro y en el Este del Continente, que habían sido devastados por los regímenes comunistas. Así, aprovechando el clima de esperanza tras el éxito de la Conferencia de Paz de Madrid y del avance sustancial hacia la solución del conflicto árabe-israelí que supuso la firma de los Acuerdos de Oslo, en 1995 se celebró la Conferencia de Barcelona en la que fue aprobada la homónima Declaración. Sus signatarios se proponían, como objetivo principal, “hacer de la cuenca mediterránea un ámbito de diálogo, intercambio y cooperación que garantice la paz, la estabilidad y la prosperidad”⁶, para cuya consecución consideraban necesario “consolidar la democracia y el respeto a los derechos humanos, lograr un desarrollo económico y social sostenible y equilibrado, luchar contra la pobreza y fomentar una mayor comprensión entre las diferentes culturas”. Tales propósitos exigían “un diálogo político regular y más intenso, el desarrollo de la cooperación económica y financiera y una mayor consideración de la dimensión social, cultural y humana”, tres ejes que representan los tres pilares de la Asociación Euromediterránea, o “cestos” si aplicamos la terminología acuñada tras la aprobación del Acta Final de la Conferencia de Helsinki⁷, en la que se inspira la Declaración de Barcelona: el de política y seguridad, que perseguía consolidar los valores democráticos y las libertades, y el respeto a los derechos humanos, creando un “espacio de paz y estabilidad en el Mediterráneo”; el económico, que fijaba para el 2010 el establecimiento de “una zona de libre comercio”; y el social y cultural, que pretendía impulsar el diálogo y los intercambios interculturales.

Es innegable que el proceso que se ha desarrollado desde entonces no ha respondido a las expectativas iniciales. A pesar de las buenas intencio-

⁶ Declaración de Barcelona, adoptada en la Conferencia Euromediterránea celebrada en la capital condal los días 27-28 de noviembre de 1995. Documento 7987/96-C4-0424/96 (en línea: <http://www.europarl.europa.eu>)

⁷ El Acta Final de Helsinki, firmada en 1975, está compuesta por cuatro “cestos”: primero, cuestiones relativas a la seguridad en Europa; segundo, cooperación en materia de economía, ciencia, tecnología y medio ambiente; tercero, cooperación en el campo humanitario y otros; y cuarto, continuidad de la Conferencia; Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Acta Final firmada en Helsinki, el 1 de agosto de 1975 (en línea: <http://www.osce.org/>)

nes y la reiterada introducción en los documentos oficiales de “propuestas concretas” para lograr mayores progresos, éstas en contadas ocasiones han llegado a plasmarse en “acciones concretas”. Las causas principales, a mi juicio, son las siguientes: primera, las distintas concepciones de la seguridad a las dos orillas del Mediterráneo; segunda, el efecto “contaminante” del conflicto árabe-israelí; y tercera, una política comunitaria errónea desarrollada sobre la base de una visión economicista de cómo afrontar los problemas en la región.

El espacio mediterráneo se caracteriza por una interdependencia asimétrica entre una región sudoccidental europea, que constituye un complejo de seguridad de alto nivel –formado por países poderosos en términos económicos, militares y de estabilidad política–, y otra sureña, que se caracteriza por ser un complejo de bajo nivel⁸ –formado por países de inestabilidad interna y alto crecimiento demográfico. Además, la cuestión de la seguridad en el Mediterráneo occidental es muy distinta de la de la zona oriental que desde la creación del Estado de Israel en 1948, gira principalmente en torno al conflicto árabe-israelí. La cuestión de la seguridad en el Magreb es más compleja y se manifiesta como un problema multidimensional. En el terreno económico se observa, por una parte, una competición interna entre los distintos países por el acceso a los mercados europeos y la asistencia financiera y, por otra, los países europeos de la zona sudoccidental son, a la vez, socios y competidores del Magreb, lo cual, junto a las políticas proteccionistas de la UE, hace que la vertiente económica tenga un peso importante en la ecuación de la seguridad regional. En el ámbito político la crisis de legitimidad de los regímenes exige promover reformas democráticas que, por su parte, pueden tener y tendrán a corto plazo un efecto desestabilizador. Se plantea, así, el gran reto de cómo articular los procesos de construcción de la democracia sin generar inestabilidad.

⁸ **B. Buzan:** *People, states and fear*, The Open University 2nd. Edition, 1991, p. 190: Un complejo de seguridad se define como “a group of states whose primary security concerns link together sufficiently closely that their national securities cannot realistically be considered apart from one another”. Los complejos de seguridad son resultado de la interacción entre la proximidad geográfica y la anarquía internacional. El complejo de seguridad árabe es un complejo de bajo nivel que se define como una agrupación de Estados cuyo poder no puede extenderse más allá de su entorno inmediato.

Pese a las constantes referencias al Proceso de Paz en todos los documentos elaborados en el marco de la Asociación Euromediterránea, ésta no constituye el marco apropiado para la resolución del conflicto puesto que de ella no forma parte Estados Unidos, que es, guste o no, el actor sin cuya participación sería imposible llegar a un acuerdo de paz duradera. De suerte que la Asociación Euromediterránea está condenada a sufrir las nefastas consecuencias del conflicto árabe-israelí sin poder aportar mucho a su resolución. Su logro más importante, que no debemos olvidar ni subestimar, es que los países árabes participan en ella junto con Israel. Además, como se señala en la Estrategia Común del Consejo Europeo para la región Mediterránea⁹, el Proceso de Barcelona puede ser un foro importante en el periodo de la “post-pacificación”.

La política de la UE de los últimos doce años, o mejor dicho, el conjunto de políticas encaminadas a potenciar la liberalización económica en los países de la orilla sur con la esperanza de que ésta pudiera facilitar la aparición o el fortalecimiento de una clase media, que a su vez reclamase o promoviese reformas políticas, no ha dado resultados. La dinámica de cambios políticos que llevaría a un proceso de democratización no se ha generado. Es más, ha habido considerables retrocesos.

La lucha contra el terrorismo a nivel mundial ha sido la coartada perfecta para la aprobación de normas legislativas que restringen cada vez más las libertades, así como para la imposición de medidas de carácter represivo que ahogan los incipientes movimientos de oposición. En consecuencia, ha habido un recorte drástico de los derechos políticos –falta de libertad de expresión, limitaciones al derecho de asociación y unas elecciones muy poco transparentes, realizadas en condiciones de desigualdad entre los partidos gobernantes y la oposición. Todo ello ha contribuido al aumento de los grupos radicales de corte islamista. De suerte que se ha creado un círculo vicioso: los actos de terrorismo, ya sea en Europa ya sea en la orilla sur, sirven como justificación para el endurecimiento de la legislación y la restricción de las libertades que, a su vez, provocan más

⁹ Estrategia Común del Consejo Europeo, del 19 de junio de 2000, para la Región Mediterránea; 2000/458/PESC, Diario Oficial N ° L 183 de 22/07/2000; Parte I, Punto 5.

descontento en la población, lo que se traduce en un incremento de la violencia.

La única salida de esta situación es al mismo tiempo la más difícil y arriesgada: promover e impulsar los procesos de democratización. Teniendo en cuenta las Conclusiones de la Conferencia ministerial de Luxemburgo, parecía que la UE había llegado a la misma conclusión dando, por primera vez, más prioridad a las reformas políticas, que hasta entonces siempre habían ido por detrás de las económicas, y contemplando, también por primera vez, la posibilidad de iniciar contactos con los grupos islamistas moderados¹⁰.

A raíz de la quinta ampliación, los países de la Unión Europea abrieron un debate sobre los límites de Europa en términos políticos y culturales y la capacidad de la Unión de incorporar nuevos miembros. Las reflexiones sobre esta cuestión llevaron a la instauración de la Política Europea de Vecindad (PEV), destinada a todos aquellos países que limitan directa o indirectamente con la UE en Europa Oriental y en la región mediterránea: por la frontera este, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia; por el sur del Cáucaso, Georgia, Armenia y Azerbaiyán; y por las costas del Mediterráneo, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Túnez y la Autoridad Palestina.

La Iniciativa para una Nueva Vecindad, que aparece por primera vez en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo –Wider Europe– de 11 de marzo del 2003¹¹, pretende ayudar a la creación

¹⁰ *Conclusions for the VII Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs* (Luxembourg, 30-31 May 2005, en línea: <http://www.medobs.net>): Los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE acordaron iniciar un diálogo con grupos islámicos moderados a fin de promocionar los valores democráticos y humanos de la Unión. Esta nueva posición se basa en la idea de que las reformas políticas en los países árabes tienen que promoverse desde dentro y no desde fuera, por lo que es necesario entablar un diálogo con todos los agentes políticos y sociales sobre el terreno y no solo con las autoridades oficiales.

¹¹ Los aspectos fundamentales de la Iniciativa para una Nueva Vecindad, recogidos en la Comunicación de la Comisión de marzo del 2003, deben analizarse junto con otras dos comunicaciones, también de la Comisión, que guardan un estrecho vínculo con aquella y que han sido presentadas posteriormente. Se trata de la Comunicación sobre los derechos humanos y la democratización en los socios mediterráneos y la Comunicación sobre un nuevo instrumento financiero de vecindad.

de un anillo de seguridad y prosperidad alrededor de la Unión ampliada, “europeizando” sus fronteras exteriores sobre la base de la experiencia acumulada en la aplicación de políticas para con los ex satélites de la Unión Soviética. Su objetivo es generar estabilidad y bienestar en los países vecinos, excluyendo la posibilidad de su incorporación a la UE¹², al no cumplir los criterios de adhesión establecidos en el Artículo 49 TUE. A todos ellos, en palabras de Romano Prodi, se les ofrece “todo menos las instituciones”¹³.

La PEV ofrece un amplio abanico de incentivos, entre los cuales, la posibilidad de incorporarse de forma progresiva a las políticas, los programas e incluso a las Agencias de la UE en campos tan importantes como la educación, la investigación, la protección medioambiental, la seguridad marítima y la cultura; y, en última instancia, participación en el Mercado Interior Europeo, lo que implicaría las cuatro libertades (libre circulación de bienes, servicio, capital y mano de obra), así como la creación de una estructura institucional similar al Espacio Económico Europeo. Este ambicioso y novedoso diseño permite a los socios mediterráneos seguir por separado una vía alternativa de acercamiento a la UE, soslayando los límites del adverso entorno regional.

La puesta en marcha de la Política Europea de Vecindad ha introducido un cambio cualitativo en la naturaleza de las relaciones regionales. Abandonando el marco multilateral creado por la Asociación Euromediterránea, la PEV se sitúa en el plano de las relaciones bilaterales encauzadas en el marco de los Planes de Acción. Mediante su instauración la UE ha intentado generar una “dinámica competitiva” entre los distintos países, dándoles la posibilidad de avanzar de forma individualizada en el proceso de reformas, lo que será premiado con un mayor acercamiento a los socios comunitarios.

¹² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Wider Europe- Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours; Brussels, 11.3.2003 COM(2003) 104 final (en línea: <http://ue.eu.int>).

¹³ Esta idea está desarrollada en la Comunicación de la Comisión “Establecer las bases de un nuevo instrumento de vecindad” (COM ,393 final 1.7.2003) y en el documento de orientación “Política Europea de Vecindad” (COM 373 final 2004).

La PEV ha explicitado la condicionalidad positiva que existe en los Acuerdos de Asociación suscritos en el marco del Proceso de Barcelona, pero que nunca se ha aplicado de forma eficaz, porque las recompensas concedidas a los países mediterráneos se consideraban como una consecuencia directa de la propia aplicación de la Declaración de Barcelona. En estos Acuerdos, que reemplazaron los de Cooperación de la década de los setenta, se introdujo una cláusula relativa al Estado de derecho y al respeto de los derechos humanos, cuya existencia no alteró en absoluto las prácticas autoritarias y las restricciones de las libertades en el Magreb y en el Mashrek.

A mi juicio, la PEV basada en los principios de diferenciación y condicionalidad explícita puede acelerar el proceso de reformas políticas en el Norte de África. Dada la gran heterogeneidad de los países destinatarios de esta política, en aras de mejorar su eficacia, sería conveniente establecer una división formal en, al menos, dos bloques: uno para Europa Oriental y otro para la región mediterránea. A pesar de que los Planes de Acción se negocian de forma individual con cada uno de los países, es preciso crear dos formatos geográficos distintos, lo que ayudaría a adaptar mejor los Planes a cada región, tomando en consideración sus características y peculiaridades, además. Esta separación dará más visibilidad a la PEV, lo que tendrá un impacto positivo en las respectivas opiniones públicas.

Por añadidura, en el caso de los países mediterráneos, es menester crear vínculos cada vez más estrechos entre la Asociación Euromediterránea y la PEV, aprovechando de forma simultánea las ventajas comparativas de cada una. De hecho, ya se han dado pasos en esta dirección con la creación del Instrumento Europeo de Vecindad y Partenariado que reemplaza los antiguos instrumentos financieros para la región y permite coordinar mejor las ayudas. No hemos de olvidar que las dos iniciativas persiguen el mismo objetivo, que es convertir el Mediterráneo en una región de seguridad, estabilidad y prosperidad. En este sentido, un mayor acercamiento e incluso una vinculación institucional, no puede sino facilitar la consecución de este objetivo.

Todo cuanto antecede pone de manifiesto que la Unión Europea tiene un firme compromiso con el desarrollo de la región mediterránea y, ade-

más, ha sabido adaptar sus políticas a las nuevas realidades. Por ello, cualquier iniciativa que pretenda revitalizar la cooperación en el Mediterráneo ha de inscribirse en el marco de las estrategias y planes ya existentes.

LA UNIÓN DE LOS MEDITERRÁNEOS

*« Vivre avec ses ennemis comme s'ils devaient un jour être nos amis,
et vivre avec nos amis comme s'ils pouvaient devenir nos ennemis,
n'est ni selon la nature de la haine, ni selon les règles de l'amitié;
ce n'est point une maxime morale, mais politique. »*

Jean de La Bruyère¹⁴

Es llamativo el hecho de que el término “unión”, de marcado carácter político e integracional, forma parte del nombre de la futura organización y ha sido admitido por el Consejo Europeo, lo que demuestra que, a diferencia de otras formaciones regionales, como por ejemplo el Consejo de Países Ribereños del Mar Báltico o la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, la Unión por el Mediterráneo nace con una clara vocación política. Cabe preguntarse cómo se va a conseguir una verdadera unión en el Mediterráneo, teniendo en cuenta las profundas diferencias entre las dos orillas del mar. Conviene recordar, con respecto al uso de este término y su valor simbólico y real, las palabras de Edouard Balladur¹⁵ que defendiendo su propuesta de crear una Unión Occidental entre la Unión Europea y Estados Unidos, estimaba necesaria una auténtica revolución en los espíritus de los pueblos a ambos lados del Atlántico para que ésta triunfase, pese a que los dos pertenecen a una misma civilización, la occidental. Ahora bien si es necesaria una revolución para unir, o mejor dicho profundizar en la unión de las dos partes del Occidente, ¿cómo deberíamos llamar a lo que nos falta para conseguir una unión entre países que se caracterizan por tradiciones políticas y culturales tan diferentes?

¹⁴ Jean de La Bruyère: / Les Caractères / Œuvres / Bibliothèque de la Pléiade / nrf Gallimard 1951.

¹⁵ Edouard Balladur: *Pour une Union occidentale entre l'Europe et les Etats-Unis*, Fayard 2007, p. 106.

Es cierto que en la Declaración de Roma¹⁶, firmada el 20 de diciembre de 2007 por Nicolás Sarkozy, Romano Prodi y José Luis Rodríguez Zapatero, se señalaba expresamente que esta Unión debería estar fundada sobre el principio de la cooperación y no sobre el de la integración. Aun así, el deseo de vincular de una forma más estrecha los países de las dos orillas del Mediterráneo, que vaya más allá de la mera concertación política, ha estado presente desde el primer momento en las declaraciones de los promotores de este proyecto. Prueba de ello son las constantes referencias y comparaciones con la construcción de la UE, que debería ser el modelo a seguir, así como las reiteradas menciones al destino común de todas las naciones mediterráneas.

Tras el acuerdo franco-alemán que marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la iniciativa francesa, el Consejo Europeo de marzo aprobó “el principio de la Unión por el Mediterráneo”, que incluiría a los Estados miembros de la UE y a los Estados ribereños del Mediterráneo no pertenecientes a la Unión, invitando a la Comisión a que presentase las propuestas necesarias para definir las modalidades de lo que se denominaría “Proceso de Barcelona: la Unión por el Mediterráneo”. El nombre en sí es más que suficiente para entender la profundidad del cambio con respecto a la propuesta inicial. En resumidas cuentas, el Consejo Europeo, en la línea de lo defendido por Alemania y algunos de los PECO, decidió impulsar el Partenariado Euromediterráneo, apostando por la continuidad en el marco de las estructuras existentes, lo que ponía fin a los intentos de la diplomacia francesa de promover la creación de una organización regional al margen de la UE.

La Comisión Europea en la Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, publicada el 20 de mayo¹⁷, propone que miembros de la Unión por el Mediterráneo sean todos los países miembros y observadores del Proceso de Barcelona, más cuatro países ribereños no pertenecientes al

¹⁶ En línea: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/afrique-du-nord-mediterranee_1062/appele-rome-pour-union-pour-mediterranee-france-italie-espagne-20.12.07_57998.html

¹⁷ En línea: http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/com08_319_fr.pdf

mismo: Croacia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Mónaco. El renovado partenariado con estos países vendrá a completar, pero no a sustituir, sus relaciones bilaterales con la UE que se circunscriben en el marco de la Política Europea de Vecindad, la política de ampliación de la UE o las relaciones con los países de África, el Caribe y el Pacífico, a cuyo grupo pertenece Mauritania.

Este formato amplio, cuya extensión geográfica supera a la del Proceso de Barcelona, contrasta con las propuestas francesas reflejadas, entre otros, en la Hoja de Ruta para una Unión Mediterránea, elaborada por el Círculo de Economistas y Hubert Védrine¹⁸, y el Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional francesa, titulado “¿Cómo construir la Unión Mediterránea?”¹⁹. Todas ellas descansaban en una selección realizada conforme al principio de mediterraneidad, real o vocacional, que dejaba fuera a buena parte de los socios comunitarios.

La Asamblea Nacional francesa apostaba por un formato de geometría variable con 25 miembros²⁰ más amplio, por tanto, que el conocido 5+5 que coincide con el Diálogo sub-regional para el Mediterráneo Occidental²¹, o el 6+6, propuesto por el Ministro de Exteriores de Italia, que incluye también a Grecia y Egipto, pero inferior en miembros a la

¹⁸ Le cercle des économistes et Hubert Védérine, 5+5=32 *Feuille de route pour une Union méditerranéenne*, Perrin, 2007.

¹⁹ Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des Affaires Étrangères, en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 31 juillet 2007 sur le thème «*Comment construire l'Union Méditerranéenne?*», Président: Renaud MUSELIER, Rapporteur: Jean-Claude Guibal, N° 449; en línea: <http://www.assemblee-nationale.fr/qui/>

²⁰ De la orilla norte: España, Francia, Mónaco, Italia, Eslovenia, Croacia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Albania, Grecia, Turquía y los dos países isleños –Malta y Chipre. De la orilla sur: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Autoridad Nacional Palestina (conviene recordar que ANP no es un Estado soberano), Líbano y Siria. A ellos se sumarán Portugal, Mauritania y Jordania que, a pesar de no tener salida al Mediterráneo, son por su historia y cultura países de vocación mediterránea. Asimismo, tendrán el estatuto de miembros permanentes dos organizaciones internacionales, de muy distinta naturaleza: la Unión Europea y la Liga Árabe.

²¹ El Diálogo 5+5, que nació por iniciativa de François Mitterrand y Claude Cheysson, desde 1990 reúne a 5 países de la ribera norte (Portugal, España, Francia, Italia y Malta) con 5 países de la ribera sur (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania). Hasta ahora se han celebrado siete reuniones con una interrupción de diez años entre las dos primeras y las cinco siguientes, motivada por la imposición de sanciones internacionales contra Libia como consecuencia del atentado de Lockerbie.

Asociación Euromediterránea. Según la Comisión de Asuntos Exteriores, miembros no permanentes de la Unión podrían ser todos aquellos países no ribereños, en especial, los miembros de la UE, que deseen participar en proyectos concretos, estando en pie de igualdad con los miembros permanentes a la hora de tomar decisiones referentes a su puesta en marcha y desarrollo en el futuro. Ha sido precisamente la distinción entre miembros permanentes y no permanentes, pudiendo ser presidida la Unión solamente por los primeros, así como el hecho evidente que por su peso Francia se situaría en el centro de una organización con estas características, lo que encendió las alarmas en muchas capitales europeas, muy especialmente en Berlín.

Otro elemento controvertido que desde el inicio ensombreció la iniciativa francesa fue el papel designado a Turquía en el seno de la futura organización. Nicolás Sarkozy, en su discurso pronunciado en Tolón, vinculó de forma directa la creación de la Unión Mediterránea con la necesidad de ofrecer a este país una alternativa atractiva a su ingreso en la Unión Europea, al cual, como es bien sabido, el Presidente francés siempre se ha opuesto. Las protestas del Gobierno turco y su rotundo rechazo a cualquier tipo de proyectos que pudiesen desviar su camino hacia la plena integración en la UE, hicieron necesario modificar algunos de los planteamientos iniciales. Así, en la Declaración de Roma²² se decía que la Unión por el Mediterráneo no interferiría en los procesos de negociación en marcha entre la UE y Turquía. Por otra parte, en la “Carta de Partenariado entre la Unión Europea y la Unión Mediterránea” –otra de las propuestas que recoge el Informe de la Comisión de Exteriores– estaba previsto preceptuar que la pertenencia a la nueva organización no constituiría una alternativa a la adhesión en la UE.

ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y OBJETIVOS

De acuerdo con la Comunicación de la Comisión Europea, la iniciativa de Francia, enmendada a fondo por el Consejo Europeo, ha de impulsar el

²² *Ibíd.*

Proceso de Barcelona fortaleciendo la vertiente política de las relaciones con los socios mediterráneos. La gran novedad con respecto al proceso que se inició en 1995 consiste en la introducción del principio de más estricta igualdad de derechos y deberes entre los países europeos y sus socios mediterráneos que informará todas las instituciones del renovado Partenariado. Su objetivo principal será el desarrollo de proyectos concretos a escala regional y subregional, que contarán con un fuerte respaldo político. La selección de estos proyectos se hará de tal manera que aumente la visibilidad y la utilidad práctica del Partenariado Euromediterráneo, que hasta ahora ha estado bastante alejado de los problemas cotidianos de la gente y, en general, no goza de una buena aceptación entre los ciudadanos, especialmente en los países árabes.

Con el propósito de conseguir una mayor implicación y un grado más alto de compromiso por parte de los líderes de los países mediterráneos, se creará una Co-presidencia rotativa, por un periodo de dos años, a cargo de un representante de la UE y otro de los socios no comunitarios. Por lo que respecta a la representación de la UE, contrariamente a lo que deseaba el Presidente francés que se disponía a presidir la nueva Unión durante los dos primeros años de su funcionamiento, en la antedicha Comunicación la CE recuerda que la creación de este órgano debe ser compatible con las disposiciones que regirán la representación exterior de la UE tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, previsto para el 1 de enero de 2009. En conformidad con estas disposiciones, la Co-presidencia estará ejercida por el Presidente del Consejo y por el de la Comisión a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno y por el Alto Representante, y Vicepresidente de la CE, a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores.

Por lo que se refiere a los países no pertenecientes a la UE, todo indica que el primero en ejercer la Co-presidencia será Egipto. Teniendo en cuenta las relaciones de rivalidad y el grado de conflictividad en el Sur, a los que se ha hecho referencia, de cara al futuro será sumamente difícil encontrar un representante de consenso. Países como Siria y Libia ya han expresado sus resistencias a que algún día la Unión por el Mediterráneo pueda ser co-presidida por Israel.

Para mejorar la gobernanza institucional, la Co-presidencia contará con el apoyo de un Comité permanente adjunto y una Secretaría. El Comité estará formado por representantes de todos los 44 Estados miembros y tendrá su sede en Bruselas. Su misión será ayudar a la Co-presidencia en la preparación de las Cumbres bianuales de Jefes de Estado y de Gobierno y de las Reuniones ministeriales. Además, servirá como un mecanismo de reacción rápida en situaciones de crisis y conflictos en la región. Por su parte la Secretaría se encargará de formular propuestas de iniciativas conjuntas y de asegurar el seguimiento del programa de trabajo bianual y las decisiones adoptadas en las Cumbres. Asimismo, será el punto de convergencia de las propuestas de proyectos a poner en marcha y la encargada de estudiar su utilidad, viabilidad y fuentes de financiación. Es muy probable que la Secretaría, cuyo estatuto jurídico se está discutiendo en este momento, tenga su sede en alguna capital del Norte de África, siendo por ahora Túnez la ciudad con más posibilidades de acogerla²³. La financiación de la Secretaría será asegurada a partes iguales por la UE y sus socios mediterráneos. La elección del Secretario general, el Secretario adjunto y los miembros de este órgano se hará sobre la base de un criterio de equilibrio geográfico entre las dos orillas del Mediterráneo.

Por lo que respecta a la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, constituida en 2004 con el objetivo de asistir, impulsar y contribuir a la consolidación y desarrollo del Proceso de Barcelona, ha sido reconocida en la Comunicación de la Comisión Europea, como la representación legítima de la Unión por el Mediterráneo, viéndose además su papel reforzado tal y como habían solicitado sus miembros durante la reunión celebrada el 28 de marzo de 2008 en Atenas. El fortalecimiento de la dimensión parlamentaria del Partenariado es indiscutiblemente una condición necesaria para asegurar una mayor visibilidad de la organización, amén de contribuir a un mejor conocimiento mutuo entre los países de las dos orillas del Mediterráneo, y en último término a un acercamiento de

²³ Según fuentes no oficiales, se trata de un “regalo” de Nicolás Sarkozy a su homólogo tunecino que desde el primer momento apoyó con entusiasmo a la iniciativa francesa. La posible elección de Túnez como sede de la Secretaría ha suscitado numerosas críticas en Francia, motivadas por las políticas represivas de los dirigentes tunecinos y los escasos avances en el proceso de democratización. Cabe recordar que el Presidente Ben Ali, “elegido” con un 94% de los votos, acaba de modificar la Ley electoral con el objetivo de impedir que el líder del Partido demócrata progresista se presente a las elecciones presidenciales en 2009.

posiciones referentes a cuestiones como los derechos de la mujer, que no siempre pueden ser abordadas a nivel intergubernamental.

Durante su visita a Marruecos en octubre de 2007, el Presidente francés defendió la puesta en marcha de una unión de proyectos, en la cual el papel desempeñado por el carbón y el acero, junto con la energía nuclear, en el proceso de integración europeo se asignaba al desarrollo sostenible, la energía, los transportes y el agua²⁴. La idea consiste en crear solidaridades de hecho mediante la realización de proyectos concretos destinados a resolver problemas de interés común, como la protección medioambiental del Mediterráneo o la gestión de los recursos hídricos; lo que propiciará un clima de confianza y, por ende, permitirá abordar en el futuro cuestiones más delicadas de carácter político e incluso la resolución de algunos de los muchos contenciosos que enfrentan a los países de la región.

A grandes rasgos, la CE ha hecho suyas las propuestas francesas concernientes a los proyectos que serán la columna vertebral de la Unión por el Mediterráneo, subrayando la necesidad de que los mismos favoreciesen plenamente la cohesión y la integración económica regional. En el anexo 1 de la Comunicación al Parlamento y al Consejo, figuran, a modo de ejemplo, cinco principales proyectos:

- Las autopistas del mar –un concepto surgido en el marco del Partenariado Euromediterráneo– son una combinación de servicios integrales de transporte que incluye un tramo marítimo.
- La interconexión de las autovías del Magreb árabe, que es una de las más importantes iniciativas de construcción de infraestructuras en la Unión del Magreb Árabe.
- La descontaminación del Mediterráneo y su gestión medioambiental en conformidad con la iniciativa “Horizonte 2020” lanzada en 2006 por los Ministros de los Estados miembros del Proceso de Barcelona.

²⁴ En línea: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/maroc_410/france-maroc_-1185/visites_5538/discours-m.-nicolas-sarkozy-president-republique-tanger-23-octobre-2007_55551.html

- La protección civil, aproximando los países mediterráneos al mecanismo comunitario de cooperación en esta materia –*Monitoring and Information Center*– creado en 2001, especialmente en lo que se refiere a la seguridad marítima, y potenciando el Programa Euromed para la Prevención, Preparación y Respuesta a los Desastres.

- El Plan Solar mediterráneo que tiene como objetivo incentivar el uso de la energía solar sobre la base de las decisiones adoptadas en el marco del Proceso de Barcelona con respecto a la colaboración en materia energética y la promoción del crecimiento durable.

Como se puede comprobar, las propuestas no son novedosas y cubren campos de la colaboración mediterránea que ya han sido total o parcialmente abordados en el marco del Proceso de Barcelona. La diferencia cualitativa radica en que ahora los países mediterráneos no pertenecientes a la UE tendrán la misma capacidad decisoria y, por ende, la misma responsabilidad en la ejecución de estos proyectos. Es precisamente el cambio en el reparto de responsabilidades lo que constituye la piedra angular de la Unión por el Mediterráneo y el elemento clave que debe aportar un valor añadido al proyecto, dinamizando las relaciones con los socios mediterráneos. Dado que no está prevista una financiación adicional del presupuesto comunitario, se espera que el apoyo político a la ejecución de los proyectos, proveniente de las dos orillas del Mar, sea merecedor de la confianza de distintas instituciones financieras, regionales e internacionales, de los Estados miembros de la Unión por el Mediterráneo, así como de los consorcios público-privados –cuya creación será potenciada– que pueden atraer a las inversiones privadas.

Está por ver si los líderes de los países mediterráneos estarán a la altura de las circunstancias, que es, en definitiva, lo que determinará el éxito o el fracaso de esta nueva iniciativa.



fundación para el análisis y los estudios sociales

Julio/Septiembre
2008

19

de pensamiento político
CUADERNOS

MARÍA TARDÓN

Estatuto Jurídico de la Víctima

FLORENTINO PORTERO

El Islam radical

LOURDES LÓPEZ NIETO

El balance del consenso

ANDRÉS OLLERO

Derechos que no son derechos

JON JUARISTI

Mayo del 68: El camino al terrorismo

MANUEL RAMÍREZ

Ante una posible reforma constitucional

FERNANDO SÁNCHEZ-PASCUALA

La política educativa, clave en el éxito

VALENTÍ PUIG

Globalización, tecnología y libertad

MIQUEL PORTA

El segundo mandato de Zapatero

JOSÉ MARÍA MARCO

Neoconservadurismo en EE.UU.

JAIME IGNACIO DEL BURGO

La Iglesia frente al terrorismo

ISKREN KIRILOV

La Unión por el Mediterráneo

PEDRO CORRAL

La memoria incivil

ROSA M^a RODRÍGUEZ MAGDA

PEDRO FDEZ. BARBADILLO

JOSÉ MARÍA CARABANTE

J.L. LÓPEZ VALENCIANO

FERNANDO R. GENOVÉS

MARIO RAMOS VERA

MIGUEL GIL



12 euros